# Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

## 22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

**Nr. 2057** **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2057
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

## Fiche: Mededeling Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten

### 1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel:*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: «Naar een modern, meer Europees kader voor auteursrechten»
b) *Datum ontvangst Commissiedocument:*
9 december 2015
c) *Nr. Commissiedocument:*
COM (2015) 626
d) *EUR-Lex:*
http://eur-lex.Europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1450175880360&uri=CELEX:52015DC0626
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:*
N.v.t.
f) *Behandelingstraject Raad:*
Raad voor Concurrentievermogen
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie:*
Ministerie van Veiligheid en Justitie

### 2. Essentie voorstel

In de mededeling geeft de Europese Commissie aan op welke manier zij de komende jaren een modern auteursrechtelijk kader in de Europese Unie wil verwezenlijken, in navolging van haar eerdere Strategie voor een digitale eengemaakte markt voor Europa (COM 2015, 192). Ook wordt een plan gepresenteerd voor acties op korte termijn, een reeks voorstellen gedaan voor 2016 en een langetermijnvisie geschetst.

Het doel van de mededeling is ervoor te zorgen dat auteursrechtelijk beschermde *content* in de hele EU alom beschikbaar is, dat de EU-regels inzake auteursrechten een hoge mate van bescherming blijven bieden aan rechthebbenden en dat in de digitale omgeving een goed evenwicht ten opzichte van andere beleidsdoelstellingen (o.a. op het gebied van onderwijs, onderzoek en innovatie of gelijke toegang voor personen met een beperking) wordt gewaarborgd. Volgens de Commissie dient het bestaande auteursrecht waar nodig verder geharmoniseerd te worden en ook aangepast aan de huidige technologische ontwikkelingen. Een kader voor auteursrechten dat een hoge mate van bescherming biedt, is het fundament voor het concurrentievermogen van de creatieve bedrijfstakken van Europa. Op langere termijn wil de Commissie komen tot een volledige harmonisering van het auteursrecht in de EU in de vorm van een eengemaakt wetboek auteursrecht (volledige harmonisatie) en een eengemaakte auteursrechttitel, dit zal een aanzienlijke verandering betekenen voor de bestaande regels.

Op kortere termijn rusten de plannen van de Commissie op vier pijlers:
1. Het toegankelijk maken van auteursrechtelijk beschermde content in de hele EU;
2. Ervoor zorgen dat uitzonderingen aansluiten bij een digitale en grensoverschrijdende omgeving;
3. Het tot stand brengen van een goed werkende markt voor auteursrechten;
4. Het tot stand brengen van een doeltreffend en evenwichtig stelsel voor handhaving.

***Pijler 1: Het toegankelijk maken van auteursrechtelijk beschermde content in de hele EU***

De Commissie heeft een combinatie van maatregelen voor ogen om de grensoverschrijdende toegang tot en de verspreiding van auteursrechtelijk beschermde werken in de EU te verbeteren. Als eerste maatregel presenteert de Commissie samen met de mededeling een voorstel voor een verordening op het gebied van portabiliteit van online-*content* diensten (COM 2015, 627). Dit voorstel heeft tot doel te bewerkstelligen dat consumenten, die in de lidstaat waar zij gewoonlijk verblijven legaal toegang hebben tot online-*content* diensten of *content* die zij online hebben gekocht of gehuurd, de mogelijkheid tot toegang of gebruik van deze diensten ook hebben wanneer zij tijdelijk in een andere lidstaat verblijven.

Daarnaast wil de Commissie in 2016 regelgevingsvoorstellen doen, die de volgende maatregelen bevatten voor grensoverschrijdende toegang:
- verbetering van de grensoverschrijdende online-distributie van televisie- en radiouitzendingen op basis van de uitkomst van de evaluatie van de satelliet- en kabelrichtlijn;
- steun bieden aan rechthebbenden en distributeurs zodat eensgezindheid kan worden bereikt over licenties die grensoverschrijdende toegang tot inhoud mogelijk maken. Met inbegrip van grensoverschrijdende verzoeken uit andere lidstaten, ten behoeve van de Europese burgers en de belanghebbenden die deel uitmaken van de audiovisuele sector
- de digitalisering van werken die niet meer in de handel zijn gemakkelijker maken en ervoor zorgen dat deze in de hele EU beschikbaar zijn.

Ook wil de Commissie beleidsinstrumenten, zoals het Europees subsidieprogramma «Creatief Europa», inzetten om er voor te zorgen dat de online toegang tot creatieve *content* wordt verbreed en de circulatie ervan in heel Europa wordt bevorderd.

***Pijler 2: Er voor zorgen dat uitzonderingen aansluiten bij een digitale en grensoverschrijdende omgeving***

De Commissie kondigt verschillende maatregelen aan om de Europese regelgeving op het gebied van uitzonderingen en beperkingen in het auteursrecht aan te passen aan het digitale tijdperk, met name waar het de toegang tot kennis, onderwijs en onderzoek betreft. Als eerste stap kondigt de Commissie een voorstel voor wetgeving aan dat nodig is om het Verdrag van Marrakesh ten uitvoer te leggen[1]. Dit verdrag regelt de introductie van een verplichte auteursrechtexceptie voor leesgehandicapten. Dit bevordert de uitwisseling van uitgegeven werken tussen staten bij dit verdrag voor mensen met een leesbeperking.

Daarnaast wil de Commissie in 2016 wetgevingsvoorstellen betreffende andere EU-uitzonderingen en beperkingen doen, waarbij wordt gestreefd naar:
- de mogelijkheid voor onderzoeksinstellingen van publiek belang om ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek tekst- en datamining uit te voeren op *content* waartoe zij legale toegang hebben;
- duidelijkheid over de reikwijdte van de EU-uitzondering voor «illustratie bij onderwijs» en de toepassing daarvan op digitaal gebruik en online leren;
- een duidelijk kader voor instandhoudingsactiviteiten (conservatie en restauratie) door instellingen voor cultureel erfgoed;

[1] http://www.wipo.int/meetings/en/doc_details.jsp?doc_id=245323 en Kamerstuk 33 846, nr. 48

- ondersteuning bieden aan de raadpleging op afstand, binnen gesloten elektronische netwerken, van werken die in onderzoeks- en academische bibliotheken en andere relevante instellingen zijn ondergebracht, ten behoeve van onderzoek en particuliere studie;
- verduidelijken van de huidige EU-uitzondering op basis waarvan het gebruik is toegestaan van werken die zijn gemaakt om zich permanent in de openbare ruimte te bevinden («panoramavrijheid») met het oog op nieuwe verspreidingskanalen.

Ten slotte wil de Commissie onderzoeken in hoeverre het noodzakelijk is om ten aanzien van thuiskopie- en reprografieheffingen actie te ondernemen, om ervoor te zorgen dat de verschillende systemen die lidstaten hanteren goed functioneren binnen de interne markt en geen belemmeringen opwerpen voor het vrije verkeer van goederen en diensten.

***Pijler 3: Het tot stand brengen van een goed werkende markt voor auteursrechten***

De Commissie kondigt consultaties en overleg aan met stakeholders over de verschillende factoren die een rol spelen bij het verdelen van de waarde die wordt gecreëerd door middel van nieuwe vormen van onlineverspreiding van auteursrechtelijk beschermde werken onder de verschillende marktspelers. De Commissie zal in 2016 maatregelen op dit gebied voorstellen. De Commissie wil in dit kader bekijken of actie noodzakelijk is ten aanzien van het begrip «mededeling en beschikbaarstelling aan het publiek» en ten aanzien van nieuwsaggregatiediensten. Ook zal de Commissie de rol van alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen beoordelen. Ten slotte zal de Commissie ook nagaan of oplossingen op EU-niveau noodzakelijk zijn om de rechtszekerheid, de transparantie en het evenwicht te verbeteren binnen het systeem voor de vergoeding voor auteurs en uitvoerende kunstenaars in de EU.

***Pijler 4: Het tot stand brengen van een doeltreffend en evenwichtig stelsel voor de handhaving***

In de lente van 2016 wil de Commissie, op basis van zelfregulering, overeenkomsten hebben gesloten samen met de betrokken stakeholders over de opzet en de toepassing van «follow-the-money»-mechanismen. Daarnaast zal de Commissie in de herfst van 2016 beoordelen of het juridische kader voor de handhaving van intellectuele eigendomsrechten, met inbegrip van auteursrechten, moet worden herzien. Ten slotte voert de Commissie een beoordeling en consultatie uit over online-platforms.

## 3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*
Het Kabinet vindt het belangrijk dat het regelgevend kader van de EU inzake het auteursrecht bruikbaar blijft in een digitale omgeving, die onder invloed staat van elkaar snel opvolgende technologische ontwikkelingen. Ook onderschrijft Nederland het uitgangspunt dat het creëren van auteurs, nabuur- en databankrechtelijk beschermde prestaties en daarmee innovatie moet worden ondersteund, zodat de (digitale) interne markt zo volledig mogelijk wordt benut en dat het concurrentievermogen van de betreffende bedrijfstakken waar nodig wordt versterkt.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*
Het Kabinet ondersteunt de beleidsdoelstelling van de Commissie om het bestaande auteursrecht waar nodig verder te harmoniseren en aan te passen aan de huidige technologische ontwikkelingen. De concrete uitwerking van de meeste voorstellen van de Commissie moet nog

worden afgewacht om een meer gefundeerd oordeel te kunnen vormen. Dit laat onverlet dat Nederland in het algemeen de gekozen richting en de geselecteerde onderwerpen voor de herziening uit de mededeling kan steunen. In het bijzonder verwelkomt het Kabinet het streven van de Commissie om meer rechtszekerheid te creëren voor gebruik van auteursrechtelijk materiaal voor onderwijs, onderzoek en toegang tot kennis (tekst- en datamining).

***Pijler 1: Het toegankelijk maken van auteursrechtelijk beschermde content in de hele EU***

Ten aanzien van de eerste pijler geldt dat het voorstel voor een verordening op het gebied van portabiliteit van online-*content*diensten (COM 2015, 627) inmiddels is gepresenteerd. Het Kabinet is voorstander van het bevorderen van grensoverschrijdend gebruik door consumenten van online-*content* en verwelkomt dan ook het voorstel van de Commissie. De Kamer is inmiddels via de BNC over de positie van Nederland in dit dossier geïnformeerd.[2]

***Pijler 2: Er voor zorgen dat uitzonderingen aansluiten bij een digitale en grensoverschrijdende omgeving***

Voor wat betreft de tweede pijler heeft Nederland een positieve grondhouding ten aanzien van de herziening van de uitzonderingen en beperkingen. Het Kabinet is voorstander van een snelle implementatie van het leesgehandicaptenverdrag (Verdrag van Marrakesh) in Europese regelgeving. Ten aanzien van de andere wetgevende voorstellen in deze pijler geldt dat Nederland in het bijzonder het streven van de Commissie verwelkomt om toestemming te geven aan publieke onderzoeksinstellingen om ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek tekst- en datamining uit te voeren op *content* waartoe zij legale toegang hebben. Omdat tekst- en datamining niet alleen relevant is voor vooruitgang in onderzoek, maar ook voor (andere) innovatie, het ontwikkelen van nieuwe business modellen en het Europees concurrentievermogen vraagt het Kabinet zich af of de reikwijdte van het door de Commissie genoemde streven hiervoor zal volstaan. Het Kabinet ziet het uiteindelijke voorstel dan ook met belangstelling tegemoet. Dit geldt ook voor de andere aangekondigde voorstellen en het onderzoek naar de vergoedingssystemen van privékopiëren en reprografisch verveelvoudigen.

***Pijler 3: Het tot stand brengen van een goed werkende markt voor auteursrechten***

Net als de Commissie is Nederland, inzake de derde pijler, van mening dat een goed werkende markt voor auteursrechten alleen mogelijk is als rechthebbenden licenties voor het gebruik van hun inhoud kunnen verlenen en ervoor worden betaald, ook voor inhoud die online wordt verspreid. Wel moeten daarbij de belangen van de gebruiker niet uit het oog worden verloren.

***Pijler 4: Het tot stand brengen van een doeltreffend en evenwichtig stelsel voor de handhaving***

Ten slotte geldt ook voor de vierde pijler, de handhaving van intellectuele eigendomsrechten (waaronder het auteursrecht), dat hier dat de balans moet worden gezocht. In dit geval tussen effectieve handhaving, de rechten en behoeften van rechthebbenden en die van anderen.

Of bij alle door de Commissie geselecteerde onderwerpen daadwerkelijk aanleiding is voor herziening van EU-regelgeving, zal de komende periode moeten blijken. Bij sommige onderwerpen, zoals de uitzonde-

[2] Kamerstuk 22 112, nr. 2054

ringen en beperkingen en bij grensoverschrijdende toegang tot *content*, ziet het Kabinet daar meer aanleiding voor dan bij andere, zoals handhaving. Een meer concrete beoordeling kan pas worden gegeven na de presentatie van de betreffende voorstellen door de Commissie.
De Kamer zal op gebruikelijke wijze worden geïnformeerd over de voorstellen voortvloeiend uit deze Mededeling en de voorgenomen Nederlandse standpunten.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*
Over het algemeen staan de noordelijke lidstaten overwegend positief ten opzichte van de hervorming van het auteursrecht. Zij zijn van mening, meer dan de zuidelijke lidstaten, dat het noodzakelijk is om het auteursrecht aan te passen aan het digitale tijdperk. In de regel zijn gebruikers van auteursrechtelijk beschermd materiaal eveneens voorstander van hervorming, terwijl rechthebbenden hier gereserveerder tegenover staan. Rechthebbenden staan over het algemeen wel positief ten opzichte van de aanscherping van het handhavingskader en het tot stand brengen van een eerlijkere markt.

## 4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) *Bevoegdheid*
Initiatieven op het gebied van het auteursrecht worden in de regel genomen op grond van artikel 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit geeft de EU de bevoegdheid om wetgeving vast te stellen inzake de werking van de interne markt. Hoewel een definitief oordeel over de rechtsgrondslag pas kan worden gegeven wanneer de voorstellen worden gepresenteerd, staat Nederland over het algemeen positief tegenover deze keuze als rechtsgrondslag bij wetgevende voorstellen op het gebied van het auteursrecht.

b) *Subsidiariteit*
Aangaande de subsidiariteit is de grondhouding ten aanzien van de mededeling (en de mogelijke voorstellen) positief. De onderwerpen uit de mededeling hebben een grensoverschrijdend karakter en hebben betrekking op het Europese auteursrechtelijk kader. Europese interventie op wetgevend niveau is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de lidstaten dezelfde uniforme voorwaarden toepassen. Een Europese aanpak biedt ook meer rechtszekerheid voor de betrokkenen: rechthebbenden, aanbieders en consumenten. Een definitief oordeel over de subsidiariteit met betrekking tot de aangekondigde (wetgevende) voorstellen kan echter pas worden gegeven wanneer deze worden gepresenteerd.

c) *Proportionaliteit*
Aangaande de proportionaliteit is de grondhouding positief. Over het algemeen ziet Nederland de toegevoegde waarde van (aanpassing van) regelgeving voor de hervorming van het auteursrecht. Een concrete beoordeling van de proportionaliteit kan pas plaatsvinden wanneer de definitieve voorstellen zijn gepresenteerd.

d) *Financiële gevolgen*
Het is op basis van de mededeling nog niet mogelijk om een concrete inschatting te geven van de financiële gevolgen van de aangekondigde initiatieven. Eventuele budgettaire gevolgen voor de rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) *Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten*

Het is op basis van de mededeling nog niet mogelijk om een concrete inschatting te geven van de regeldruk en de administratieve lasten van de aangekondigde initiatieven.